

□連続した二つの大地震における

市町村災害対策本部

—本部員会議と本部室に関する教訓—

(財)消防科学総合センター 黒田洋司

1. はじめに

本報告では、能登半島地震及び新潟県中越沖地震を受けての被災市町村の活動から、本部員会議と本部室について全国の市町村が教訓とすべきと思われる点を紹介する。なお、本報告は、被災市町村の対応を評価するものではなく、教訓として注目されるという意味で行うものである。

2. 言葉の整理

報告に先立ち、鍵となる3つの言葉—「市町村災害対策本部」「本部員会議」「本部室」—について整理する。

■市町村災害対策本部

災害対策基本法第23条に基づき市町村が臨時に設置する「機関」。地域防災計画での組織体制を見ると、一般に災害対策本部は、市町村の中の特定の部門や場所を指すのではなく、市町村の組織全体が「災害対策本部」という名の下で平常時の組織体制を基本的に再編成されたものと捉えられる。

■本部員会議

災害対策本部条例に基づき指名された本部員による会議。公式のメンバーは本部員である市町村職員。

■本部室

本部室は、災害対策本部という「機関」の中で活動の拠点となる部門及びその執務場所として位置づけられる。本部事務局と呼ばれることもある。災害対策基本法における直接の規定はなく、災害対策本部条例に基づく規則・規程や地域防災計画の中で位置づけられるのが一般的である。

3. 本部員会議

ア 公開か非公開か

写真1は新潟県柏崎市で開催されていた本部員会議の様子である。会議は公開で行われ、周りを報道関係者等が囲んでいる。

会田洋市長は、この方法では情報交換を主とする会議とならざるを得ず、具体的な協議を行う必要がある場合に対応が難しいため、本部員会議は非公開で行い、報道機関

には別途記者会見等を通じて情報提供する方が良いかもしれないと語っている(別稿の会田洋市長インタビュー参照)。

平成16年(2004年)新潟県中越地震に見舞われた新潟県長岡市では、本部員会議がケーブルテレビを通じて生中継された。長岡市災害対策本部(2005)によれば、功罪があり、良い点としては次が指摘されている。

- 情報が速やかに被災者に伝わることで、市民の理解が得やすくなる。
- 報道機関についても情報を公開することで役所を信頼してもらいやすくなる。
- 市が今何を目標にして努力しているか、被災者に何を伝えたいかを報道機関に理解してもらいやすくなる。

一方、悪い点としては、混乱を引き起こす可能性のある微妙な問題を議論しにくくなる点が挙げられたが、こうした問題の議論は関係者だけの少人数で行い、本部員会議はその決定事項を他の関係者に周知する場という形で対応すれば支障はないとしている。なお、微妙なニュアンスが伝わりにくく、聞き間違い等によって思わぬ誤解を招く可能性があることに注意すべきとも記している。

本部員会議の公開については、このように利点・欠点がある。本部員会議の主たる目的を、情報共有の場とするのか、協議・意思決定の場とするのかによっても判断が分かれる可能性がある。どちらが「正解」と単純には言えないが、利点・欠点を踏まえて市町村長自身に明確な判断が求められる大きなポイントであろう。



写真1 柏崎市役所で開かれていた本部員会議

イ どこで開催すべきか

写真2は能登半島地震の翌々日の朝8時、石川県七尾市で開かれていた本部員会議の様子である。会議は本部室の一角で開かれた。8時半過ぎ、本部室に続々と職員が集まると周囲は慌しい雰囲気となった。

阪神・淡路大震災の際、兵庫県芦屋市では、本部室が電話対応や情報交換でごった返す状況となり、助役応接室で本部員会議を開くことになった(芦屋市、1997)。集中した協議を行うためには、別室で開催することも考慮する必要があるだろう。



写真2 七尾市役所で開かれていた本部員会議

ウ 報道過疎

写真3は柏崎市の隣の上越市で開催されていた本部員会議の様子である。柏崎市に近い市東部を中心に被害を受けた。写真1と3を比較すると、柏崎市には多くの報道機関が集まっているのに対し、隣の上越市ではほとんど見受けられなかった。写真2の七尾市での本部員会議も同様だった。

報道機関が特定の市町村に集中し、他の市町村では、同じように被災しても報道の扱いが小さくなることがある(「報道過疎」)。この現象が起きると、住民の間で「同じように被災しているのになぜわがまちは報道されないのか?もっと自分たちの情報が欲しい。」といった不満が生まれることがある。市町村としては、こうした事態を回避するため、報道機関への積極的なアプローチを考える局面も想定すべきであろう。



写真3 上越市役所で開かれていた本部員会議

4. 本部室

ア どこに設置すべきか

今回調査した輪島市等では独立した会議室が本部室に充てられていた。過去の災害では、防災主管課の通常の執務室やロビー等に本部室が置かれることがあった。この

場合、各部局や関係機関との間の情報共有・調整が難しくなる。やはり独立した会議室等を本部室として確保すべきであろう。

イ 公開か非公開か

写真4~5は能登半島地震の翌日の輪島市本部室の様子である。発災当日は報道機関も含めて出入りは自由だったが、市長が報道関係者に拘束されがちだったため、翌日には立入禁止とした。その代替として、写真6のように別室で定期的(最初は30分おき



写真4 輪島市本部室の入り口に張られた「報道関係者立入禁止」の張り紙



写真5 輪島市本部室内部の様子

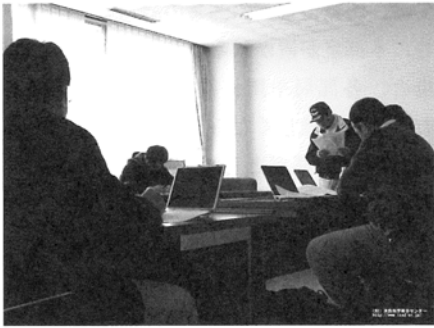


写真6 輪島市で行われていた記者発表の様子

だったがその後状況に応じて変更)に記者発表を行う方法をとった。

日本の場合、既存の狭いスペースを本部室に転用せざるを得ないことも多い。この中に、部外者が無秩序に入り込むと、冷静な事務処理の妨げとなる可能性がある。特に発災当初は、頻繁かつ定期的な記者発表を行うことを条件に、本部室への部外者の立入は禁止とすべきではないだろうか。

ウ 市町村長はどこにいるべきか

写真5のホワイトボード前の右側に着席しているのは梶文秋輪島市長である。市長は、発災当日から本部室に常駐した。この点について市総務部長と総務課長に尋ねたところ、「市長が本部室に常駐したのは大正解」との評価だった。市長が別の部屋にいたら、情報を伝達する過程でゆがみが発生する可能性があること、また、来客中等の場合大切な情報を伝えるために入室してよいかどうか、職員が躊躇する可能性があること、さらに、本部室内の職員に緊張感が生まれるといった利点も指摘された。

一方、新潟県中越地震に見舞われた関広一新潟県小千谷市長(当時)も本部室に常駐したが、「情報のやり取りは瞬時にできて便

利だったが、騒然としていて物事に集中できないという欠点があった。途中からは別の部屋で執務した方が集中できてよかったかもしれない。」といった感想を語っている(関、2007)。

災害対策本部を設置した場合、市町村長自身がどこに身を置くかが、対応の成否に影響を及ぼす可能性がある。図上訓練等で検討すべきポイントの一つである。

エ 情報の整理と共有

本部室での情報の整理と共有のため、写真7~9のようにホワイトボード、地図、パソコン、プロジェクター、スクリーン等が用いられていた(写真8は地区本部)。

さまざまな情報が行き交う中、いかに情報の整理と表示を効率的・効果的に行い、本部長の意思決定、関係部署・関係機関との間の情報共有、報道機関への情報提供に役立つかも図上訓練等を通じてスキルアップしていくべきポイントである。

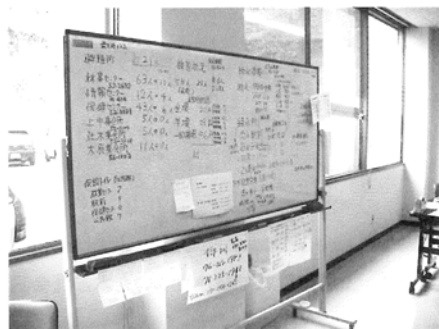


写真7 石川県穴水町本部室内のホワイトボード



写真8 柏崎市西山町事務所で用いられていた地図



写真9 長岡市本部室に置かれたスクリーン

(参考文献)

芦屋市、1997、阪神・淡路大震災芦屋市の記録、'95～'96

関広一、2007、中越大震災自治体の叫び、ぎょうせい

長岡市災害対策本部編、2005、中越大震災一自治体の危機管理は機能したか、ぎょうせい

(参考)現地で撮影した写真は、写真データベースとして無料公開の予定です。ダウンロードして広報等に自由に活用できます。公開は消防防災博物館メールマガジンでご案内しますので、希望される方は「消防防災博物館」にてメールマガジンへの登録をお願いします。